Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 287/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	1001/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente
Artículos	18.1. c) LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó -en fecha no incluida en el expediente-, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Respecto al proceso de matriculación en Formación Profesional correspondiente al curso 2023/2024*
>
> *SOLICITO:*
>
> *- Número total de solicitudes registradas por Provincia*
>
> *- Número de solicitantes que se matricularon en la primera opción solicitada en centros públicos por provincia.*
>
> *- Número de solicitantes que se matricularon en la segunda opción solicitada en centros públicos por provincia.*
>
> *- Número de solicitantes que no realizaron matriculación en centros públicos por provincia."*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 27 de septiembre de 2024 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

“RESUELVE

INADMITIR el acceso a la información solicitada.

Los datos solicitados precisarían de una reelaboración minuciosa, debiendo destinar para ello numerosas horas de trabajo de varios técnicos especializados adscritos a esta Dirección General de Formación Profesional de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

Es por tanto que no se puede proporcionar el acceso al detalle de la información por la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.c) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, donde se indica que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. En este mismo sentido, el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, fija las líneas generales en las que se asienta este concepto: 1º) “La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información”. 2º) “habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario.” 3º) Hay reelaboración “cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba… [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”. 4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud “carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”. Por otro lado, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el FJ 3º de la Resolución 37/2016 indica que: “la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos”, y continúa: “En suma, a fin de satisfacer adecuadamente la pretensión del solicitante en el marco de la legislación reguladora de la transparencia, la Administración reclamada ha de agotar las posibilidades de hallar en los archivos que obren en su poder la información objeto”. Así, tal y como sostiene ese Consejo, el esfuerzo ha de ser razonable y, conforme a la propia definición del término por la RAE, eso significa que debe ser adecuado, conforme a razón, proporcionado y no exagerado”.

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

“NO puedo sino mostrar mi sorpresa ante esta inadmisión, puesto que la información solicitada era de carácter básico y simple y con el menor nivel de desagregación posible.

Mi petición consistía en lo siguiente:

- Número total de solicitudes registradas por Provincia. Un dato absolutamente simple y básico.

- Número de solicitantes que no realizaron matriculación en centros públicos por provincia. Es decir, el resultado de una resta entre el número de solicitudes y el número de matriculaciones. No hay más

- Número de solicitantes que se matricularon en la primera o segunda opción solicitada en centros públicos por provincia. Dado que el proceso de solicitud y matriculación en FP gira en torno a la solicitud de ingreso en una serie de centros ordenados por preferencia, desde

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

el primero hasta el último, me parece asombroso que la DGFPEP no disponga de esta información haya que elaborarla ex profeso.

Considero que cualquier sistema de información que posea la DGFPEP, por básico que éste sea, puede devolver la información solicitada de forma casi automática, sin necesidad de reelaboración ninguna y, mucho menos, de la dedicación de numerosas horas de trabajo de múltiples funcionarios especializados.

Por todo ello, solicito que se admita mi petición de información y reciba respuesta de forma inmediata, así como que la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional sea apercibida por obstaculizar mi derecho de acceso a la información pública.)"

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 22 de octubre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

2. El 7 de enero de 2025 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 13 de enero de 2025.

3. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo,

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 27 de septiembre de 2024, y la reclamación fue presentada el 17 de octubre de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Ad-*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

ministración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el transcrito en el Antecedente segundo. *La entidad inadmitió la petición por entender que era necesaria una acción previa de reelaboración para generar la información solicitada, según lo previsto en el artículo 18.1. c) LTAIBG.*

Respecto a la causa de inadmisión alegada en virtud del artículo 18.1.c) LTAIBG, relativa a la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración, venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" empleado por dicho artículo, que resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".

2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".

3º) Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba… [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".

4º Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de "reelaboración" no implica "l*a mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante*" .

Esta interpretación coincide con las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la citada Sentencia nº 1547/2017; a saber, que "[c]*ualquier pronunciamiento sobre las* "*causas de inadmisión*" *que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes* "*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*"*) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013*" (Fundamento de Derecho Cuarto); y que no puede considerarse reelaboración la "mera suma" de los datos objeto de la solicitud (vid., por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Relacionado con esta cuestión, este Consejo ha venido afirmando la necesidad de que el órgano realice un esfuerzo razonable en la localización de la información (FJ 3º de la Resolución 37/2016):

> "[…] *la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos*."

Este Consejo es consciente de que, salvo excepciones, la puesta a disposición de la información solicitada exige un cierto nivel de reelaboración, la denominada "reelaboración general o básica" por el Tribunal Supremo:

> "*Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013*" (STS 810/2020, de 3 de marzo).

2. Este Consejo entiende que la entidad no aplicó debidamente esta doctrina a la solicitud de información.

En primer lugar, porque no ha ofrecido ningún dado que justifique la aplicación de la causa de inadmisión. No ha informado de la inexistencia de un sistema de información que permita extraer la información del modo solicitado, ni de las dificultades técnicas que esto pudiera suponer, ni del número de expedientes de que se trata. Se la limitado a transcribir la doctrina de este Consejo sobre la aplicación de la causa de inadmisión, sin ofrecer ninguna información adicional. La mera referencia a que supondría "numerosas horas" de trabajo, sin explicar el motivo de esta supuesta sobrecarga, no puede justificar la aplicación de esta causa de inadmisión. No podemos por tanto considerar que la entidad haya justificado la aplicación de la causa de inadmisión.

En segundo lugar, la entidad no ha acreditado tampoco un esfuerzo razonable en la localización de la información. Una mera búsqueda en Internet permite acceder a varios informes en los que existen datos del alumnado en el sistema de formación profesional, información que debe provenir de la entidad reclamada o de otros órganos de la propia Consejería. De hecho, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes publica datos estadísticos del alumnado de formación profesional desglosado, entre otros criterios, por Comunidad Autónoma, datos enviados por las consejerías competentes en cada región.

Procede pues estimar la reclamación, al no haberse acreditado la aplicación de la causa de inadmisión. La entidad deberá facilitar la información solicitada y que pueda ser extraída del sistema de gestión de la información con un tratamiento informatizado de uso corriente. Y si esto no fuera posible, deberá facilitar la información con el nivel de desagregación que permita responder lo más aproximadamente posible a lo solicitado, acreditando haber realizado un esfuerzo razonable en la localización de la información que responda, al menos parcialmente, a lo solicitado. En cualquier caso, la entidad deberá justificar debidamente que no puede extraer la información con el nivel de detalle solicitado.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"Respecto al proceso de matriculación en Formación Profesional correspondiente al curso 2023/2024*
>
> *SOLICITO:*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

- Número total de solicitudes registradas por Provincia

- Número de solicitantes que se matricularon en la primera opción solicitada en centros públicos por provincia.

- Número de solicitantes que se matricularon en la segunda opción solicitada en centros públicos por provincia.

- Número de solicitantes que no realizaron matriculación en centros públicos por provincia."

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo